1104701100095 1

de Rechtspraak

College van Beroep
voor het bedrijfsleven

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Ministerie van Veiligheid en Justitie
mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Prins Clauslaan 60
2595 AJ Den Haag

correspondentieadres
Postbus 20021
2500 EA Den Haag

t (070) 381 39 10
f (070) 381 39 99
www.rechtspraak.nl

datum 15 april 2015

ons kenmerk Uit/2015/542
uw kenmerk 2014-0000659200
onderwerp Advies concept wetsvoorstel houdende splitsing van de RvS en opheffing CRvB en CBb

Geachte heer Plasterk,
Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 12 december 2014 met kenmerk 2014-0000659200 verzocht u het College van Beroep voor het bedrijfsleven (College) advies uit te brengen over het concept wetvoorstel houdende splitsing van de Raad van State en opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Wetsvoorstel). Hieronder treft u het advies van het College aan.

Principiële stellingname ten aanzien van het Wetsvoorstel

Het College stelt zich achter de keuze van de Rechtspraak voor de vorming van één hoogste bestuursrechter (het bestuursrechtelijk gerechtshof) - bij voorkeur onder de Raad voor de rechtspraak - door samenvoeging van (de rechtsmacht van) de Afdeling bestuursrechtspraak RvS, de CRvB en het College. Het gaat daarbij om een samenvoeging van drie hoogste bestuursrechtelijke colleges (mens en werk). Deze keuze is neergelegd en onderbouwd in de position paper van mei 2013 en in het nader advies van de Raad voor de rechtspraak van 14 november 2013. In zijn advies over het Wetsvoorstel handhaaft de Raad voor de rechtspraak, gehoord de gerechten, dit principiële standpunt. Het College stelt zich uitdrukkelijk achter dit advies van de Raad voor de rechtspraak over het Wetsvoorstel en de daarin verwoorde conclusie dat het Wetvoorstel fundamenteel zou moeten worden heroverwogen.

Het College wijst er, ter verdere onderbouwing van deze keuze, op dat bij uitstek voor de bestuursrechtspraak geldt dat zij zo moet zijn georganiseerd dat zij onafhankelijk is van de andere staatsmachten. Zelfs de schijn van niet-volledige onafhankelijkheid moet worden vermeden. Dit geldt niet alleen voor de beslechting van het individuele geval, maar dient ook in de organisatie van het

systeem van bestuursrechtelijke rechtsbescherming tot uiting te komen. Voor het College geldt dit voluit, waar de Raad voor de rechtspraak zijn schakelfunctie (buffer) vervult naar de uitvoerende macht, het ministerie van Veiligheid en Justitie.[1] Dit wezenskenmerk van de rechtsstaat is juist in veel van de zaken van het College aan de orde, namelijk daar waar het College oordeelt over zaken waarin toezichthouders optreden ter regulering van markten en waarbij de besluiten van toezichthouders (Autoriteit Consument en Markt, Autoriteit Financiële Markten, Nederlandse Zorgautoriteit), die een grote maatschappelijk impact hebben, door de rechter getoetst dienen te worden (b.v. tarieven in de gezondheidszorg, telecom- en energiemarkt etc.). Bij besluiten van toezichthouders kunnen bovendien ook boetes worden opgelegd, die bijzonder ingrijpend kunnen zijn voor de (bedrijfsvoering van de betreffende) rechtzoekenden, niet zelden grote bedrijven of (zorg)instellingen. Deze kleine(re) en grotere marktpartijen eisen naar wezen en schijn onafhankelijke rechtspraak.

In dit verband wijst het College er voorts op dat voor een - kwalitatief zeer belangrijk - deel van zijn zaken geldt dat het daarbij gaat om handhaving en toezicht: de toetsing van markt regulerende besluiten van de toezichthouders (bijvoorbeeld tariefbesluiten) en de toetsing van opgelegde bestuurlijke maatregelen en boetes (bestuursstrafrecht). Meer en meer breekt bovendien het besef door dat het bestuursstrafrecht en het strafrecht geen gescheiden onderdelen van het sanctierecht zijn, maar dat een ontwikkeling naar gemeenschappelijkheid van rechtsbeginselen en benadering nodig is, met ruimte voor het eigen karakter waar dat uit de wezenskenmerken van bestuursrecht of strafrecht nodig is. Juist in zaken op de terreinen van de genoemde toezichthouders alsmede op het nog in ontwikkeling zijnde terrein van het bestuursstrafrecht is een onafhankelijke rechter essentieel en mag geen enkele schijn van partijdigheid of niet-onafhankelijkheid bestaan. In die zaken is het onderdeel zijn van de Rechtspraak een waardevol goed.

Het kabinet maakt met het voornemen tot splitsing van de RvS en opheffing van de CRvB en het College geen goede en duurzame keuze voor de inrichting van de (hoogste) bestuursrechtspraak in Nederland. Dit voornemen van het kabinet wordt niet onderbouwd vanuit een visie op een goede inrichting van de bestuursrechtspraak - te weten: een inrichting die de toets van wetenschap en aan (internationaalrechtelijke) rechtsbeginselen zonder spoor van twijfel kan doorstaan - maar lijkt niet meer dan het onontkoombare gevolg van de keuze van het kabinet voor het in stand laten van de RvS, zij het met een striktere scheiding tussen zijn afdelingen dan thans het geval is.

---

1 In Europa wordt de gedachte breed gedragen dat het aanbeveling verdient de onafhankelijkheid van de rechtspraak te waarborgen door een "Council for the Judiciary", als een "self governing body", met zo veel mogelijk competenties op het gebied van de benoeming van rechters, het beheer van de gerechten en de relaties met de andere staatsmachten en de samenleving. Dit is neergelegd in de volgende documenten:
- Opinion no. 10 (2007) van de CCJE (zie bijv. para. 5 en 8);
- Recommendation (2010)12 van het Committee of Ministers, para 26-29;
- Magna Carta van de CCJE para 13;
- ENCJ report on Councils for the Judiciary 2011, para 1.1;
- Venice Commission report on the independence of the judicial system, part I.

Ook om de hieronder genoemde redenen is het College van oordeel dat het concept wetsvoorstel niet tot (voorstel van) wet dient te worden verheven.

Het College is de gespecialiseerde rechter op het terrein van het economisch bestuursrecht

Het College, dat dit jaar zijn 60-jarig jubileum viert, is opgericht als gespecialiseerde rechter voor het bedrijfsleven ter zake van publiekrechtelijke geschillen: aanvankelijk betrof het de rechtspraak in het kader van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, maar nadien is zijn rechtsmacht steeds uitgebreid en zo is hij thans de bevoegde bestuursrechter op het brede terrein van het economisch bestuursrecht.

Sinds medio jaren '90 is in een toenemend aantal wetten rechtsmacht aan het College toebedeeld, veelal in eerste en enige aanleg (ongeveer 70% van zijn zaken), maar ook in hoger beroep (vaak de oplegging van boetes betreffende). Op dit moment is het College bevoegd tot oordelen in geschillen die voortvloeien uit de toepassing van ongeveer 80 wetten. Bij die toedeling van rechtsmacht heeft de wetgever steeds de aard van de zaken en de bestaande expertise bij het College bepalend laten zijn. Daarmee heeft de wetgever het College welbewust gepositioneerd als *de* bestuursrechter op het terrein van het economische bestuursrecht.

Dit geldt ook voor de aan het College opgedragen tuchtrechtspraak, omdat de regels die op grond van de Wet tuchtrechtspraak accountants en de Landbouwkwaliteitswet tuchtrechtelijk worden gehandhaafd, eveneens van toepassing zijn in bestuursrechtelijke geschillen, voortvloeiend uit bestuursrechtelijke handhaving (bijvoorbeeld door de Autoriteit Financiële Markten, die overigens ook bevoegd is tuchtklachten in te dienen).

Onder de rechtsmacht van het College vallen terreinen als de marktregulering in de telecommunicatie- en energiesector, het mededingingsrecht (Autoriteit Consument en Markt), de marktordening in de gezondheidszorg (Nederlandse Zorgautoriteit), het toezicht op financiële instellingen (Autoriteit Financiële Markten), het (openbaar) vervoer (aanbestedingen concessies openbaar vervoer), subsidies voor bedrijven, alsmede vele regelingen voor de agrarische sector, bijvoorbeeld de bestrijding van dierziekten (mond-en-klauwzeer, q-koorts, vogelgriep), de meststoffenwetgeving, voedselveiligheid en dierenwelzijn. Deze terreinen worden steeds meer beïnvloed en gereguleerd door Europese Verordeningen en Richtlijnen. Het College heeft om die reden een grote en erkende expertise opgebouwd op het terrein van het Europese Unierecht.

Deze opsomming van taken maakt duidelijk dat het College een zeer gespecialiseerde bestuursrechter is, die vaak (met name in de zaken die het in eerste en enige aanleg beslist) de enige rechter is die op de betreffende terreinen deskundigheid heeft verworven. Deze deskundigheid door specialisatie maakt dat het College in staat is om op de verschillende, voor de economie van groot belang zijnde terreinen, geschillen goed en met gezag te beslechten.

Het College - zijn rechters, gerechtsauditeurs, juridische en administratieve ondersteuning - heeft zich deze deskundigheid en expertise in de loop der jaren eigen gemaakt en het draagt er zorg voor dat die deskundigheid en expertise blijven gewaarborgd.

Het samenvoegen (fusie) van drie hoogste bestuursrechters in één bestuursrechtelijk gerechtshof, zoals door de Rechtspraak geadviseerd en bepleit, maakt dat de ervaring, kennis en deskundigheid van die drie hoogste bestuursrechters wordt verzameld en behouden. Door samenvoeging ontstaat een degelijk ingerichte rechterlijke organisatie, die het mogelijk maakt de aan dat bestuursrechtelijk gerechtshof toegewezen zaken tijdig, adequaat en kwalitatief goed af te doen.

De in het concept wetsvoorstel gemaakte keuze besteedt aan de alom erkende noodzaak van deskundigheid en specialisatie in de aan het College toegewezen zaken niet de aandacht die dit aspect vereist: de rechtsmacht van het College verplaatsen naar de Afdeling bestuursrechtspraak, zonder te voorzien in de voor de beslechting van die zaken vereiste deskundigheid en specialisatie (mens volgt werk), is niet goed voor rechtzoekenden en ook niet voor de rechtsontwikkeling en rechtseenheid op de hiervoor genoemde terreinen.

De opsomming in de Memorie van Toelichting (pag. 4) van overeenkomsten tussen de terreinen van het College en de Afdeling bestuursrechtspraak kan niet verhullen dat het uiteindelijk om heel verschillende werkterreinen gaat. De Afdeling bestuursrechtspraak beschikt op de werkterreinen van het College nu niet over de deskundigheid die bij het College wel aanwezig is.

De conclusie is dat er geen inhoudelijke overwegingen (kunnen) zijn op grond waarvan tot opheffing van het College zou moeten worden overgegaan. Het College speelt als gespecialiseerde en deskundige rechter een bijzondere en betekenisvolle rol op de hem toegewezen rechtsterreinen. Het College ontmoet bij zijn ketenpartners veel waardering voor de wijze waarop het als rechter optreedt en erkenning van zijn deskundigheid.[2]

Reactie van het College op het concept wetsvoorstel

De argumenten om de rechtsmacht van het College over te hevelen naar de Afdeling bestuursrechtspraak zijn niet overtuigend. Opheffing van het College zonder meer maakt die overheveling problematisch.

---

[2] mr. P. Glazener, Het CBb moet blijven, Markt & Mededinging 2014, p. 231-232; Advies van KPN, uitgebracht in het kader van de internetconsultatie over het Wetsontwerp, van 26 februari 2015; prof. mr. Y.E. Schuurmans, Competentieverschuiving van CBB naar ABRvS, Van deskundigheid naar snelheid?, Media*forum* 2015-2, p.58; mr. M.J. Geus, Overheveling taken CBB, Een niet-passende maatregel voor een niet bestaand probleem, Media*forum* 2015-2, p. 59-60; mr. P.V. Eijsvoogel en mr. L.P.W. Mensink, Opheffing van het CBB is geen goed idee!, Media*forum* 2015-2, p. 60-61; Zienswijze BCPA, uitgebracht in het kader van de internetconsultatie over het Wetsontwerp, van 9 april 2015.

De Memorie van Toelichting stelt in dit verband: "De voordelen van goed in de materie ingevoerde rechters zoals die uit het onderzoek naar voren komen, blijven in de visie van het kabinet behouden en worden door de schaalvoordelen die onderbrenging bij de ABRvS biedt, zelfs beter gewaarborgd in de situatie waarin de rechtsmacht wordt uitgeoefend door de ABRvS." (pag.4).
Nu in het concept wetsvoorstel ervoor is gekozen de rechtsmacht van het College naar de Afdeling bestuursrechtspraak te verschuiven, zonder dat de in de betreffende materie ingevoerde deskundige rechters, gerechtsauditeurs en juridische en administratieve ondersteuning van het College met de zaken meegaan, mist deze stelling in de MvT elke overtuigingskracht. De Afdeling bestuursrechtspraak bezit veel deskundigheid op specialistische terreinen van het bestuursrecht, zoals het vreemdelingenrecht en het ruimtelijke ordeningsrecht (zie de kamer-indeling van de Afdeling bestuursrechtspraak). Echter, de deskundigheid en specialistische kennis die binnen het College ampel voorhanden is, kan niet zonder meer worden verwacht van de Afdeling bestuursrechtspraak. Het College heeft zijn ervaring en expertise in de loop van jaren opgebouwd.

De werkwijzen van het College en de Afdeling bestuursrechtspraak verschillen sterk van elkaar. Zo is de verhouding rechter / juridische ondersteuning in het College 1 staat tot 1; bij de Afdeling bestuursrechtspraak is die verhouding 1 staat tot 7 à 8. De grotere betrokkenheid die zijn raadsheren hebben bij de behandeling van (een groot deel van) zijn zaken is uitdrukkelijk beoogd, omdat dit voor een deskundige en adequate afhandeling van die zaken nodig is (regievoering in zaken). Gelet op de complexiteit van veel van de zaken van het College en op het feit dat het heel vaak gaat om weer compleet nieuwe vragen van economisch ordeningsrecht (denk bijvoorbeeld aan de elkaar opvolgende wijzigingen in de bekostigingssystematiek van de gezondheidszorg) is, om kwaliteit te kunnen bieden, een veel grotere aanraaktijd van rechters per zaak onontkoombaar. Mede om deze reden zegt een simpele vergelijking van doorlooptijden weinig. De simpele vergelijking van doorlooptijden moet niet enkel worden gecorrigeerd met het oog op het verschil in werkwijze, dat voortvloeit uit de aard (technisch-moeilijk, complex, gespecialiseerd) van zijn zaken. Ook moet worden bedacht dat het College zijn zaken afdoet met een veel kleiner aantal medewerkers. Begin 2015 werkte bij het College ongeveer 19 fte raadsheren (inclusief president en rechterlijk lid van het bestuur) en ongeveer 17 fte gerechtsauditeurs en senior-juridisch medewerkers. De Afdeling bestuursrechtspraak is, zeker wat de omvang van de juridische ondersteuning betreft, vele malen groter.

Samenvatting en slot

Het College onderschrijft de principiële keuze van de Rechtspraak voor de vorming van één hoogste bestuursrechter door samenvoeging van de Afdeling bestuursrechtspraak RvS, de CRvB en het College. Het concept wetsvoorstel dient daartoe fundamenteel te worden heroverwogen.

Er zijn geen inhoudelijke overwegingen op grond waarvan tot opheffing van het College zou moeten worden overgegaan.

Mocht de wetgever, in weerwil van het advies van de Rechtspraak, dit advies en andere adviezen, vasthouden aan zijn keuze de rechtsmacht van het College op te dragen aan de Afdeling bestuursrechtspraak RvS, dan is het College van oordeel dat dit gepaard moet gaan met het overgaan

van al zijn medewerkers naar de Afdeling bestuursrechtspraak RvS. In de eerste plaats volgt dat uit het binnen de overheid geldende beginsel 'mens volgt werk', maar - nog veel belangrijker - volgt dit uit de noodzaak van meet af aan kwalitatief uitstekende rechtspraak te bieden op het complexe en uiterst gevarieerde terrein van het economisch bestuursrecht. Alleen een samengaan (fusie) van het College met de Afdeling bestuursrechtspraak RvS doet daaraan recht. Het zijn immers zijn medewerkers - raadsheren, gerechtsauditeurs, juridische en ondersteunende medewerkers - die thans de zaken van het College behandelen en afhandelen. Dit laat onverlet dat medewerkers die ervoor kiezen binnen de Rechtspraak werkzaam te blijven daartoe de mogelijkheid dienen te krijgen. In dat geval is het de taak en de verantwoordelijkheid van de Rechtspraak om deze medewerkers een passende plaats te bieden.

Het College acht het, gelet op de in de Grondwet verankerde positie van rechterlijke colleges en van rechters, onontbeerlijk dat het concept wetsvoorstel wordt aangevuld met bepalingen, waarin de rechtspositie van zijn raadsheren, gerechtsauditeurs, juridische en ondersteunende medewerkers wordt geregeld.

Hoogachtend,

H Bolt

mr. H. Bolt
President (wnd)

Documentbeheer

EINDE
DOCUMENT

V